

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van 29 juni 1973,
G.W.Z., nr.G 73/U 210

Ons kenmerk
2788

's-Gravenhage, 28 september 1973

Onderwerp Directe verkiezing
Eerste Kamer

Bij schrijven van 29 juni 1973, G.W.Z., nr.G 73/U 210, verzocht Uwe Excellentie de Kiesraad nader van advies te dienen over de vraag of het aanbeveling verdient overeenkomstig het voorstel van de meerderheid van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet tot een stelsel van rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer over te gaan.

Ten antwoord op dit verzoek moge het volgende strekken.

- Het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 41 luidt:
1. Elk der Kamers wordt gekozen voor vier jaren.
 2. De leden van de Kamers worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen, tevens Nederlanders, die de achttienjarige leeftijd hebben bereikt.

Op te merken valt, dat het voorstel in het midden laat het tijdstip, waarop de verkiezing voor respectievelijk de leden van de Eerste en van de Tweede Kamer zal plaats hebben.

In de toelichting wordt intussen door de meerderheid uitgegaan van een "gelijktijdig met en op dezelfde wijze als de Tweede Kamer gekozen Eerste Kamer". En ook de minderheid spreekt van "een op dezelfde wijze en waarschijnlijk op hetzelfde tijdstip verkozen Eerste Kamer", dit laatste adstruerend met de noot: "De voorstellen schrijven dit niet voor, maar door de werking van de ontbindingen der Staten-Generaal, hetzij vanwege grondwetsherziening, hetzij van wege het vastlopen der samenwerking, zal de verkiezing van beide kamers op den duur altijd gaan samen-vallen". Het hier gestelde is wél juist voor de ontbindingen vanwege grondwetsherziening maar niet voor die "vanwege het vastlopen der samenwerking". Ontbindingen te dier zake hebben

tot dusverre steeds op slechts één van de kamers betrekking gehad (voor de Eerste Kamer slechts éénmaal, n.l. in 1904 over het conflict inzake de Hoger Onderwijswet). Hoe grote rol b.v. ook vooral na 1945 de ontbindingen vanwege grondwetsherziening hebben gespeeld (1948, 1952, 1956, 1963 en 1971), de ontbindingen alleen van de Tweede Kamer in 1959 en 1972 hebben de parallel verstoord. En soortgelijke ontbindingen, hetzij van de Eerste, hetzij van de Tweede Kamer zullen dit, óók bij een gelijke zittingsduur van de kamers, in de toekomst doen.

Dit parallellopen zou alleen kunnen worden verzekerd, indien ook bij het vastlopen der samenwerking met slechts één van de kamers, bij een ontbinding deswege van die kamer, ook de andere kamer zou worden ontbonden. Met dit laatste zou echter het ontbindingsrecht worden gedenatureerd, zodat, indien men uit hoofde van de wenselijkheid van gelijktijdige aftreding in die richting zou willen gaan, wel een opzettelijke bepaling in de Grondwet zou worden vereist.

De Kiesraad meent, dat, al laat dan ook de voorgestelde wijziging ruimte om de verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer niet op eenzelfde tijdstip te houden, de bezwaren daartegen bij rechtstreekse verkiezing van beide kamers zodanig zijn, dat bij de beoordeling van het voorstel van een gelijktijdige verkiezing zal moeten worden uitgegaan, met dan, gelijk gezegd, een aanvullende bepaling in de Grondwet, dat bij ontbinding van één van de Kamers ook de andere wordt ontbonden.

Het voorstel aldus beziende, is de grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad van oordeel, dat dit voorstel geen aanbeveling verdient.

Zij sluit zich in het algemeen aan bij hetgeen terzake door de minderheid van de Staatscommissie is aangevoerd.

Zoals de situatie nu is, steunt de eigen identiteit van de Eerste Kamer tegenover die van de Tweede Kamer op het verschil in kiezerscorps en op de omstandigheid, dat de verkiezingen voor elk van de kamers op verschillende tijdstippen geschieden. Het verschil van kiezerscorps en de beperkter taak van de Eerste Kamer brengen mede, dat de leden van de Eerste Kamer een ander type vertonen van die van de Tweede Kamer.

De noodzakelijkheid van dit laatste wordt ook door de meerderheid van de Staatscommissie erkend, doch zij is van oordeel, dat dit ook bij rechtstreekse verkiezingen zal zijn verzekerd.

De minderheid van de Staatscommissie betwijfelt dit op gronden, welke de meerderheid van de Kiesraad geredelijk onderschrijft. Met name ook de omstandigheid, dat te verwachten is, dat de voorbereiding van de kandidaatstelling voor beide kamers dan wel op dezelfde wijze zal verlopen, zal de verscheidenheid in "type" van de Eerste en Tweede Kamerleden bedreigen.

De meerderheid van de Kiesraad gevoelt ook als ernstig bezwaar, dat bij gelijktijdige verkiezing in het vervolg eens in de vier jaren over de gehele lijn zal worden beslist over de richting van het te voeren beleid, en dus de meer geleidelijke ontwikkeling, welke verzekerd wordt door het verschil van tijdstip van de verkiezingen voor elk van de kamers, wegvalt.

Ook weegt bij de meerderheid van de Kiesraad zwaar, dat, zoals ook de minderheid van de Staatscommissie aanvoert, de "legitimatatie" van beide kamers dezelfde wordt en daarmee de positie van de Eerste Kamer en de door haar te spelen rol zich zullen wijzigen en de kans op conflicten tussen beide kamers in hun verhouding tot de Regering zal worden verhoogd.

De meerderheid van de Kiesraad ziet als gevolg van een en ander, dat het eigen karakter, hetwelk de Eerste Kamer thans tegenover dat van de Tweede Kamer heeft, zal worden aangetast, en als consequentie daarvan de opheffing van de Eerste Kamer in het verschieft ligt, hetgeen de meerderheid van de Kiesraad niet als een gewenste ontwikkeling kan beschouwen.

Overigens valt nog op te merken, dat in artikel 42, eerste lid, van het voorstel van de Staatscommissie (De verkiezingen geschieden op grondslag van de evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. De wet kan voor de verkiezing van elk der kamers het land in afzonderlijke kiesgebieden verdelen, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen), zoals ook de toelichting (pag. 108) uitdrukkelijk stelt, de kiesgebieden voor de Eerste Kamer niet dezelfde behoeven te zijn als voor de Tweede Kamer. Het getal 10, hetwelk kennelijk is afgestemd op het aantal leden van de Tweede Kamer, wijst daar trouwens reeds op. Het gevolg van een verschillende regeling zou kunnen zijn, dat over de representativiteit van elk van beide kamers verschil van mening zou kunnen rijzen, en ook dit een bron van conflicten zou kunnen vormen.

De kleinst mogelijke minderheid van de Kiesraad deelt de bezwaren van de meerderheid geenszins. Zij onderschrijft het standpunt van de meerderheid van de Staatscommissie op grond van de argumenten door deze in haar rapport aangevoerd. De minderheid van de Kiesraad voegt daaraan nog het volgende toe.

In het voorgaande is door de meerderheid gewezen op het feit, dat de Eerste Kamer zich van de Tweede Kamer onderscheidt door het verschil in kiezerscorps en door het verschil in tijdstip der verkiezingen, wat tengevolge heeft dat de "legitimatatie" van de beide kamers verschilt, hetgeen de meerderheid van de Kiesraad een zwaarwegend voordeel acht. De minderheid wijst erop, dat weliswaar de legitimatie der kamers verschilt, maar dat zulks een gevolg is van de omstandigheid, dat de legitimatie van de Eerste Kamer van mindere kwaliteit is dan die van de Tweede Kamer. Dit wordt veroorzaakt door de getrapte verkiezing, door de verschillende zittingsduur van beide kamers en door het aftreden bij helfte van de leden van de Eerste Kamer. Het kan thans voorkomen, dat de Eerste Kamer leden telt, die hun mandaat - en dan nog indirect! - danken aan statenverkiezingen die 9 jaren tevoren plaats vonden. Vooral bij het optreden van sterke politieke verschuivingen kan dit belangrijke en, naar het oordeel der minderheid, niet te rechtvaardigen gevolgen hebben. Zo kreeg de N.S.B. in 1937 in beide kamers een vertegenwoordiging van 4 zetels, in de Tweede Kamer op grond van de Kamerverkiezingen van 1937, in de Eerste Kamer op grond van de statenverkiezingen van 1935. Ware de oorlog niet tussen beide gekomen, dan zou het effect van die verkiezingen van 1935 in de Eerste Kamer tot 1943 (!) hebben doorgewerkt. De minderheid meent, dat in zulk een geval de uitdrukking "andere

legitimatie" een kras eufemisme inhoudt: voorzover de legitimatie niet geheel ontbreekt, is zij van zeer inferieure kwaliteit. Wanneer nieuwe politieke partijen grote, maar zeer vergankelijke, stembus-successen behalen, kunnen deze "toevalstreffers" nog vele jaren in de Eerste Kamer doorwerken. Het kan ook zijn, dat zij nauwelijks effect sorteren. Dat hangt van geheel toevallige omstandigheden af. De minderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat de meerderheid, sprekende met betrekking tot de Eerste Kamer van een "meer geleidelijke ontwikkeling", dit verschijnsel niet toereikend omschrijft.

Toen in 1848 de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer werd ingevoerd, vreesde men de mogelijkheid van excessen van zulk een volkskamer. De Eerste Kamer werd als een bescherming daartegen geconcipieerd met zwaardere eisen van verkiesbaarheid, getrapte verkiezing en langere zittingsduur. De beide laatste elementen bestaan nog steeds. Naar het oordeel van de minderheid van de Kiesraad is zulk een wantrouwen in het resultaat van rechtstreekse verkiezingen sinds lang gebleken niet gerechtvaardigd te zijn. Zij meent dan ook, dat de kiesrechtelijke vormgeving aan dit wantrouwen uit ons staatsbestel dient te verdwijnen.

De meerderheid van de Kiesraad vreest, dat bij invoering van rechtstreekse verkiezing opheffing der Eerste Kamer in het verschiet ligt. Men dient echter, naar het oordeel van de minderheid, het vraagstuk van het al dan niet gerechtvaardigd zijn van het voortbestaan van de Eerste Kamer te zien in het perspectief van haar taak en de wijze, waarop zij deze vervult. Over die taak bestaan verschillende opvattingen, maar hoe men daarover ook moge oordelen, het valt moeilijk staande te houden, dat zij haar taak met meer vrucht zal kunnen vervullen, wanneer zij - als volksvertegenwoordiging - minder deugdelijk gelegitimeerd is. Het vraagstuk van het voortbestaan van de Eerste Kamer is hier dan ook niet in het geding.

Zal rechtstreekse gelijktijdige verkiezing van de leden van de Tweede en van de Eerste Kamer het eigen karakter van de laatste en het verschil in "type" der leden aantasten? Het eigen karakter van de beide afdelingen der volksvertegenwoordiging wordt bepaald door elks taak en bevoegdheden en dat leidt er ook toe, dat het "type" der leden verschilt. In de Grondwet komt dat verschil in "type" - kort aan te duiden als: beroepspolitici tegenover mensen met politiek als nevenactiviteit - onder meer hierin tot uitdrukking, dat aan de leden der Eerste Kamer een vergoeding van kosten wordt toegekend, (artikel 101, vierde lid) en aan die van de Tweede Kamer tevens een schadeloosstelling (artikel 99, eerste lid). Een andere wijze van verkiezing verandert aan taak, bevoegdheden en type op zichzelf niets. Geschiedt dit wel door de andere wijze van kandidaatstelling, die de meerderheid van rechtstreekse verkiezing verwacht? Die kandidaatstelling vindt ook thans reeds bij de verschillende politieke partijen op zeer uiteenlopende wijze plaats en geschiedt ook thans reeds bij sommige partijen praktisch volgens dezelfde procedure voor de verkiezingen van beide kamers. Dat heeft geenszins geleid tot vervaging van "type". Iedere politieke groepering zoekt immers naar de kandidaten, waarvan zij verwacht, dat die haar kiezers op de juiste wijze zullen vertegenwoordigen, in het kader van

het lichaam, waarvoor zij gekozen worden. Wat bij rechtstreekse verkiezing wèl zal verdwijnen, is het verschijnsel van de stemafspraken achter de schermen op grond van berekeningen der centrale partijbureaus. Een gang van zaken, die door verschillende gezaghebbende auteurs wordt geheeld (zie b.v. Kranenburg, Het Nederlands Staatsrecht, pag. 167 e.v.; Oud, Het Constitutioneel recht, pag. 802 e.v.). Zij vormt een additionele factor bij de verzwakking van de legitimatie van de Eerste Kamer.

Moet de vrees worden gedeeld, dat de kans op conflicten tussen beide kamers zal worden verhoogd wanneer de Eerste Kamer zal worden samengesteld op grondslag van rechtstreekse verkiezingen? De minderheid meent, dat zolang beide kamers onderling zullen blijven verschillen in taak en karakter - en hierboven heeft zij uiteengezet, dat en waarom zij zulks verwacht - zulk een botsing niet is te vrezen. Zij vraagt zich af, waarom de beide kamers, wanneer zij politiek dezelfde schakering zouden vertonen, méér kans op politieke conflicten zouden lopen dan thans, nu die politieke samenstelling niet onaanzienlijk kan verschillen.

Het spreekt tenslotte vanzelf, dat de wetgever bij uitwerking van het kiesstelsel zich rekenschap zal moeten geven dat conflicten tussen beide kamers over beweerde meerdere of mindere representativiteit vermeden dienen te worden. Dat dient echter niet te worden bewerkstelligd door de leden van de Eerste Kamer te doen verkiezen volgens een stelsel, dat aan die representativiteit duidelijk tekort doet.

De meerderheid van de Kiesraad is door het vanwege de minderheid aangevoerde niet overtuigd. Dat de representativiteit van de Eerste Kamer thans een andere, een indirecte en in zoverre een mindere is dan die van de Tweede Kamer, ziet de meerderheid, met de minderheid van de Staatscommissie, juist als een waarborg, dat de Eerste Kamer een meer bescheiden rol zal spelen, zoals haar in het staatsbestel tot dusverre toegedacht. Gelijke "legitimatie" werkt onvermijdelijk in andere richting, zeker wanneer de verkiezing van beide kamers op dezelfde dag en volgens dezelfde partijlijnen zal geschieden. Kan men de fracties in de Eerste Kamer weerhouden bij de kabinetsformatie dezelfde rol te spelen als de fracties in de Tweede Kamer? Men zoekt het in beperking van de taak van de Eerste Kamer. Maar het voorstel tot rechtstreekse verkiezing zal juist een tendenz in andere richting hebben.

Evenmin kan de meerderheid toegeven, dat het verschil in "type" van de Eerste Kamerleden niet door rechtstreekse verkiezingen zou worden bedreigd. Dat de politieke partijen reeds thans vanuit het centrale punt op de verkiezingen van de Eerste Kamer invloed uitoefenen, moge waar zijn, maar betekent nog niet, dat hier gelijkheid is met de Tweede Kamer, terwijl bovendien niet vergeten worde, dat de rechtstreekse verkiezingen de aspirant-leden van de Eerste Kamer tot deelneming aan de verkiezingsstrijd zullen verplichten, waardoor - zoals de minderheid van de Staatscommissie aanwijst - wellicht een aantal waardevolle Eerste Kamerleden, zulks ten detrimente van de samenstelling dier Kamer, zouden verdwijnen. De mening voorts, dat de door de heren Kranenburg en Oud gesignaleerde praktijken tot de verzwakking van de legitimatie van de Eerste Kamer zouden bijdragen, schijnt betwistbaar: deze praktijken worden noch door de meerderheid noch door

de minderheid van de Staatscommissie in het geding gebracht; worden zij door de Staatscommissie wellicht positief gewaardeerd als een zekere correctie op het uit een oogpunt van evenredigheid meer beperkte stelsel, hetwelk bij de verkiezingen van de Eerste Kamer thans geldt?

Leidt aldus het vorenstaande de meerderheid van de Kiesraad in onderscheiding van de minderheid tot afwijzing van het voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, gewezen wordt nog op het praktische bezwaar, dat door de Kiesraad in zijn geheel wordt gedeeld, n.l. dat dan twee verkiezingen op één dag zullen moeten worden gehouden. Reeds eerder heeft de Kiesraad zich met de mogelijkheid van twee verkiezingen op één dag beziggehouden. De Regering stelde, naar aanleiding van het Eerste Rapport van de Staatscommissie, aan de Kiesraad de vraag over het doen samenvallen van de stemming voor verschillende verkiezingen op één dag. De Kiesraad ontried bij zijn advies van 17 maart 1969 (Zitting 1969-1970 - 9181, nr. 10) ten sterkste het combineren van verkiezingen (Tweede Kamer, provinciale staten, gemeenteraden) op één dag, maar stelde zich tegen een doen samenvallen van staten- en gemeenteraadsverkiezingen positief op. Maar op het organisatorisch vlak liggen - zo schreef de Kiesraad - hier nog grote problemen, met name wat betreft het samenstellen en functioneren van de stembureaus. Als enige doeltreffende methode zag de Kiesraad het mechaniseren der verkiezingen door de inschakeling van stemmachines; althans één verkiezing zou mechanisch moeten worden gehouden. Op grond van deze overwegingen ontried de Kiesraad ook op een desbetreffende vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij advies van 11 november 1969, het doen samenvallen in 1970 van de verkiezingen voor de Rijnmondraad en de daartoe behorende gemeenteraden. Desondanks hadden deze gelijktijdige verkiezingen voortgang. Over het verloop daarvan berichtte de Kiesraad in zijn advies van 17 augustus 1970 (Zitting 1969-1970 - 10 696, nr. 7) over het initiatief-ontwerp Westerterp tot het houden van rechtstreekse verkiezingen voor de aanwijzing van de Nederlandse leden voor het Europese Parlement, tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De voorsteller van het ontwerp had in zijn memorie van toelichting gesteld, dat bij de verkiezingen voor de Rijnmond zou zijn gebleken, dat twee verkiezingen op één dag zeer wel mogelijk zijn. Maar - zo schreef de Kiesraad - "deze conclusie van de voorsteller komt allermint overeen met hetgeen de werkelijkheid heeft te zien gegeven". Uit een verslag van het hoofd van de betrokken secretarie-afdeling te Rotterdam komt een geheel ander beeld naar voren. De door de Kiesraad in zijn advies reeds veronderstelde bezwaren hebben zich ten volle bevestigd. Slechts met de grootste moeite, met een inspanning van krachten, welke het redelijke overschreed, en met ernstige vertraging is de zaak tot een eind kunnen worden gebracht. Is dus de ervaring met de gelijktijdige verkiezing in het gebied van de Rijnmond allermint bevredigend geweest, men bedenken bovendien, dat hetgeen voor een beperkt gebied en bij een zo goed geoutilleerd "bedrijf" als in Rotterdam aanwezig, tenslotte niet volstrekt onmogelijk is gebleken, niet als maatstaf kan gelden, indien een combinatie van verkiezingen over het gehele land plaatsvindt. In dit verband

mag in het bijzonder nog wel worden opgemerkt, dat de belasting, welke de vaststelling tegelijkertijd van de uitslag van twee verkiezingen voor de betrokken functionarissen oplevert, de zuiverheid van de vaststelling van die uitslagen ernstig in gevaar kan brengen.

Uit het vorenstaande volgt, dat men zich over de organisatie van gelijktijdige verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer nog eens duchtig zal moeten beraden. De suggestie van de Kiesraad: althans voor een van beide verkiezingen gebruik van stemmachines, opent in het licht van de ervaringen tot dusverre hier te lande met stemmachines opgedaan, weinig perspectief. Het knelpunt is vooral het depouillement. Dit voor beide verkiezingen van het stembureau te vergen, is uiterst bezwaarlijk gebleken, vooral wanneer men er naar wil blijven streven de uitslag van de verkiezingen op de kortst mogelijke termijn bekend te doen zijn. Men zou dit laatste, althans voor één van de verkiezingen, kunnen prijs geven door b.v. de vaststelling van de uitslag van een van de kamers naar de volgende dag te verschuiven. Maar dit verzwart dan weer extensief de taak van de stembureaus. Zal dit het bezetten van de stembureaus, reeds nu zo moeilijk, niet onmogelijk maken?

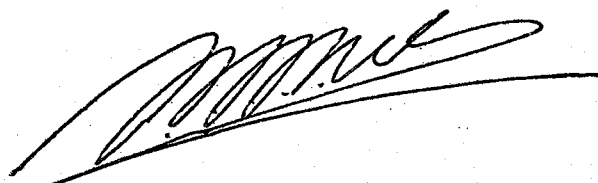
Een andere oplossing is voor het depouillement, na afloop van de stemming dus, het stembureau met de nodige leden te versterken om aldus het werk te kunnen verdelen. Maar ook hier knelt de vraag: zal men voor zulke uitbreiding de nodige krachten kunnen aantrekken?

De Kiesraad begrijpt, dat praktische bezwaren voor een aan gelegenheid, als hier aan de orde, niet van doorslaande betekenis kunnen zijn, doch, hoe dan ook, zullen moeten worden overwonnen. Het is overigens zó, dat de bezwaren óók reeds thans gelden in zodanige mate, dat de Kiesraad zich zorgen maakt, of de zuiverheid van de vaststelling van de uitslag van een verkiezing reeds thans wel voldoende is gewaarborgd. De Kiesraad is voornemens aan deze situatie zijn bijzondere aandacht te geven.

Resumerende is dus de Kiesraad in haar grootst mogelijke meerderheid van oordeel, dat het voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer geen aanbeveling verdient, terwijl hij voorts in zijn geheel zulk een rechtstreekse verkiezing, samen vallende met die van de Tweede Kamer, praktisch zo bezwaarlijk acht, dat nader beraad daarover dringend noodzakelijk zal zijn.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.